Occasional Paper

NO. 5

MAJOR FRONTIER PROJECT APPROVAL

THE GOVERNMENT VIEW

EWAN COTTERILL

EXECUTIVE CHAIRMAN, FEARO

1981

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

TO THE

ARCTIC PETROLEUM OPERATOR'S ASSOCIATION

FRONTIER OIL & GAS DEVELOPMENT CONFERENCE

THE GOVERNMENT VIEW (I)

EWAN R. COTTERILL, EXECUTIVE CHAIRMAN, FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE, 13TH FLOOR, FONTAINE BUILDING, HULL, QUEBEC, CANADA, K1A OH3

I WANT TO START MY DISCUSSION THIS AFTERNOON WITH THREE BASIC ASSUMPTIONS.

THE FIRST IS THAT THERE WILL CONTINUE TO BE A GREAT DEAL OF PUBLIC INTEREST AND CONCERN, NATIONALLY AND REGIONALLY, IN ENVIRONMENTAL PROTECTION, INCLUDING SOCIO-ECONOMIC IMPACT, ON MAJOR DEVELOPMENT PROJECTS.

THE SECOND IS THAT INTEREST AND CONCERN WILL FOCUS TO A VERY LARGE EXTENT ON ACTIVITIES TAKING PLACE IN THE FRONTIER AREAS OF CANADA, THE NORTH AND THE OCEANS. THE PUBLIC'S PERCEPTION IS THAT THESE ARE PLACES IN WHICH A GREAT DEAL OF DAMAGE HAS NOT YET BEEN DONE. SO THEREFORE THE OPPORTUNITY EXISTS TO PREVENT SOME OF THE THINGS THE PUBLIC FEELS SHOULDN'T HAVE HAPPENED BEFORE. ALSO, BECAUSE OF THE PARTICULAR SENSITIVITY OF THOSE TWO ENVIRONMENTS, THERE IS A FEELING THAT MISTAKES ARE GOING TO BE EVEN MORE COSTLY IF THEY OCCUR THERE.

THE THIRD ASSUMPTION IS THAT THE PUBLIC IS GOING TO DEMAND THAT GOVERNMENT AND, INCREASINGLY, PUBLIC INTEREST ORGANIZATIONS, BECOME

INVOLVED IN THE PLANNING PROCESSES OF THESE MAJOR DEVELOPMENTS. THIS WILL BE DONE SO THAT PEOPLE'S EXPRESSIONS OF ENVIRONMENTAL CONCERN AND SOCIAL IMPACT CONCERN CAN BE MET BY GOVERNMENTS, THROUGH PARTICIPATION IN THE DECISIONS ON PROJECTS AT A RELATIVELY EARLY STAGE.

THE CENTRAL POINT IS THAT WHAT NEEDS TO BE STREAMLINED IS NOT THE APPROVAL PROCESS BUT THE PLANNING PROCESS FOR MAJOR DEVELOPMENT. I THINK WE HAVE TO PERCEIVE A CONTINUUM WHICH BEGINS WITH A COMPANY'S INITIAL CONCEPT OF A DEVELOPMENT BASED ON RESEARCH IT HAS UNDERTAKEN; THE PROCESS MOVES FROM THE INITIAL CONCEPT INTO GENERAL PLANNING, TO DETAILED PLANNING, TO APPROVAL, TO COMPLETION, THEN TO THE MONITORING AND COMPLIANCE STAGE. EACH OF THESE STAGES OR PHASES REPRESENTS A DECISION POINT AND AN OPPORTUNITY FOR GOVERNMENT AND THE PUBLIC TO BECOME INVOLVED. TRADITIONALLY, HOWEVER, GOVERNMENT HAS ONLY BEEN ABLE TO BECOME INVOLVED AT THE APPROVAL STAGE. THE APPROVAL STAGE IS THAT POINT WHERE AGENCIES OF GOVERNMENT APPLY REGULATIONS IN THE FORM OF APPROVALS FOR PROJECTS. THAT IS OBVIOUSLY TOWARDS THE END OF THE PLANNING CONTINUUM.

THE DIFFICULTY WITH THIS IS THAT THE APPROVAL STAGE IS NOT DESIGNED TO MEET THE WIDESPREAD CONCERNS OF GOVERNMENT AND THE PUBLIC. IT IS DESIGNED TO APPLY REGULATIONS THAT TEND TO BE RATHER NARROW, VERY SPECIFIC, AND DESIGNED FOR SAFETY OR HEALTH, OR TO ENSURE COMPLIANCE WITH SOME SPECIFIC GOVERNMENT POLICY. IT DOESN'T PROVIDE A VEHICLE FOR THE SORT OF COMPREHENSIVE REVIEW THAT THE PUBLIC WANTS, NOR DOES IT

PROVIDE THE OPPORTUNITY TO INFLUENCE PLANNING DECISIONS, THAT HAVE ALREADY BEEN MADE AT EARLIER STAGES. IT ALSO COMES AT A TIME WHEN CHANGES WOULD CREATE MAXIMUM PROBLEMS FOR INDUSTRY, BECAUSE IT'S AT THE POINT WHEN THEIR PLANNING IS FINISHED AND NORMALLY IT IS ANXIOUS TO GET ON WITH IT. AS A RESULT, GOVERNMENT--AND I DON'T JUST MEAN THE FEDERAL GOVERNMENT, BUT ALL GOVERNMENTS--HAS RESPONDED BY BECOMING INVOLVED IN THE PLANNING PROCESS AT AN EARLIER STAGE THROUGH DEVELOPING ENVIRONMENTAL ASSESSMENT MECHANISMS. THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW PROCESS IS ONE OF THEM.

THE DIFFICULTY WE HAVE HAD IS THAT WE HAVE SOMETIMES APPLIED IT IN TOO LATE IN THE PROCESS, SO THAT FREQUENTLY OUR ACTIVITIES CONFLICT WITH THOSE OF THE REGULATORY AGENCIES WHO ARE GRANTING THE APPROVALS. IT CERTAINLY CONFUSES THE PUBLIC.

THERE ARE A NUMBER OF DIFFICULTIES, AS WELL, THAT RESULT FROM TRYING TO DO AN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OR A REVIEW AT THE APPROVAL STAGE. IT CANNOT MATERIALLY ASSIST THE QUALITY OF THE PLANNING OR THE DECISIONS THAT HAVE TAKEN PLACE AT AN EARLIER STAGE. IT ALMOST AUTOMATICALLY FORCES THE GOVERNMENT AND THE PUBLIC, IF IT IS INVOLVED, TO BE REACTIVE--AND OFTEN REACTIVE IN A NEGATIVE WAY--TO THE PROPOSALS OF INDUSTRY. IT PUTS INDUSTRY ON THE DEFENSIVE. IT HAS DONE ALL OF THE WORK; DEVELOPED THE PROPOSAL AND SUBMITTED IT TO PUBLIC SCRUTINY AND THEN HAS TO DEFEND IT. IN OTHER WORDS, IT TAKES PLACE WHEN THE PROJECT IS PRACTICALLY CAST IN STONE. IT LEAVES THE REVIEWING AGENCY EXTREMELY

LIMITED OPTIONS. THERE ARE REALLY ONLY THREE: GO; NO GO; OR TAKE THE WHOLE THING BACK AND REDESIGN IT THEN RETURN IT TO US IN THREE OR FOUR YEARS' TIME. NONE OF THOSE OPTIONS IS IDEAL FROM THE STANDPOINT OF INDUSTRY, AND CERTAINLY NOT FROM THE STANDPOINT OF MEETING THE CONCERNS THAT THE PUBLIC HAS EXPRESSED AND TO WHICH THE GOVERNMENT IS TRYING TO RESPOND.

THE SOLUTION, I THINK, IS TO DEVELOP A MECHANISM TO INVOLVE GOVERNMENT AND THE PUBLIC-INTEREST ORGANIZATIONS AT A MUCH EARLIER STAGE OF THESE PROJECT DEVELOPMENTS; TO INVOLVE THE GOVERNMENT AND THE PUBLIC IN DECIDING ON THE PRIORITIES FOR RESEARCH. THE ARCTIC PETROLEUM OPERATORS ASSOCIATION GOVERNMENT/INDUSTRY WORKSHOPS ARE A BEGINNING; THE ONE-WINDOW APPROACH IS A GOOD EXAMPLE; BUT THE PUBLIC SHOULD BE ADDED TOO. (EASTERN ARCTIC MARINE ENVIRONMENTAL STUDY HAS DONE THE SAME THING.) BEGINNING AT THAT STAGE, THERE IS A NEED FOR BASIC RESEARCH TO BE DEDICED UPON IN A COOPERATIVE WAY. BASIC RESEARCH SHOULD BE RELATED TO A GOVERNMENT POLICY FRAMEWORK, THERE SHOULD BE A GOVERNMENT POLICY FRAMEWORK WITHIN WHICH THIS PROJECT IS GOING TO TAKE PLACE, AND THAT FRAMEWORK SHOULD BE KNOWN. THE COMPANY SHOULD DEVELOP ITS CONCEPT AS COMPREHENSIVELY AND AS WIDELY AS POSSIBLE. IT SHOULD IDENTIFY THE WHOLE SCALE AND SCOPE OF ITS PROPOSAL AND ALL OF THE IMPLICATIONS THAT MIGHT FALL OUT OF IT, NOT JUST THE SPECIFIC HUMAN PROGRAM, OR THE PRODUCTION PROGRAM. IN DOING THAT, INDUSTRY SHOULD MAKE MORE EFFECTIVE USE OF ITS OWN PEOPLE WHO ARE ENGAGED IN THE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL FIELDS.

FROM THE VANTAGE POINT OF GOVERNMENT, ONE SOMETIMES HAS THE IMPRESSION THAT THE ROLE OF SOCIAL/ECONOMIC/ENVIRONMENTAL PEOPLE IN THE MAJOR OIL AND GAS CORPORATIONS IS TO ANTICIPATE WHAT THE CORPORATION MIGHT GET HIT WITH IN A PUBLIC REVIEW, AND BE READY TO ANSWER ALL OF THE QUESTIONS, RATHER THAN BECOMING INVOLVED IN EVALUATING THE OPTIONS OPEN TO THE CORPORATION AND MAKING THE BEST DECISIONS IN THE FIRST PLACE. I REALLY FEEL THAT THE PEOPLE ENGAGED IN THAT FUNCTION IN A CORPORATION HAVE AS IMPORTANT A ROLE TO PLAY IN MAKING DECISIONS, AS THE PEOPLE WHO ARE INVOLVED IN THE ECONOMICS OF THE PROJECT, THE TECHNOLOGY ASSESSMENT, AND SO ON. ONE WOULD NOT EXPECT THAT A VICE-PRESIDENT OF MARKETING IN ANY CORPORATION WOULD BE TOLD THAT HIS JOB IS JUST TO SELL THE PRODUCT, AND THAT HE SHOULD NOT TALK TO THE RESEARCH AND DEVELOPMENT PEOPLE ABOUT WHAT THE PRODUCT SHOULD BE, BASED ON HIS OWN MARKET ASSESSMENT. I THINK THAT THE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL STAFF IN CORPORATIONS SHOULD PLAY A MUCH MORE CENTRAL ROLE IN EVALUATING THE OPTIONS OPEN TO THEM.

HAVING ESTABLISHED THAT THERE IS BASIC RESEARCH, THAT THERE IS A GOVERNMENT POLICY FRAMEWORK, THAT THERE IS A FAIRLY COMPREHENSIVE CONCEPTUAL PLAN, WE SHOULD THEN MOVE INTO PHASED REVIEW. THIS SHOULD TAKE PLACE EARLY, IT SHOULD DEAL WITH CONCEPTS, IT SHOULD EITHER BE BASED ON THE INTRODUCTION OF A PARTICULAR TYPE OF INDUSTRY INTO A SPECIFIC AREA, OR BE BASED ON A FAIRLY WIDE GEOGRAPHIC REGION IN WHICH DEVELOPMENT IS BEING INTRODUCED. IT SHOULD BE DESIGNED TO PRODUCE, AT A RELATIVELY EARLY STAGE, AN APPROVAL IN PRINCIPLE ON ENVIRONMENTAL OR

SOCIAL GROUNDS. I'M NOT TALKING HERE ABOUT POLITICAL APPROVAL IN PRINCIPLE; I'M TALKING ABOUT ONE WHICH IS BASED ON AN EVALUATION OF THE ENVIRONMENTAL AND SOCIAL FACTORS RELATED TO THAT CONCEPT IN A PARTICULAR AREA AND ON CONCLUSIONS REACHED AS TO OVERALL ACCEPTABILITY.

AT THIS POINT, INDUSTRY CAN THEN MOVE INTO THE MORE DETAILED PLANNING, SPECIFIC PLANNING, WITH SOME DEGREE OF CONFIDENCE THAT THE OVERALL CONCEPT IS NOT GOING TO BE QUESTIONED. AT THE SAME TIME GOVERNMENT WOULD BE ABLE TO HAVE SOME DEGREE OF ASSISTANCE IN UNDERSTANDING WHETHER THERE WOULD NEED TO BE CHANGES TO THE POLICY FRAMEWORK WITHIN WHICH IT OPERATES.

ULTIMATELY ONE REACHES THE APPROVAL STAGE. THE REGULATORY AGENCIES WILL BE ABLE TO DO THEIR JOB SOMEWHAT MORE EFFECTIVELY BY ZEROING IN ON THE NARROWER AREAS FOR WHICH THEY ARE MANDATED AND FOR WHICH THEY HAVE THE TECHNICAL SKILLS. AND I SEE THIS SORT OF PHASED APPROACH PROVIDING A SUBSTANTIAL AMOUNT OF STREAMLINING TO THE PROCESS. DEPENDING ON THE SIZE AND SCALE OF THE PROJECT, THERE MAY BE ONLY ONE SET OF PUBLIC REVIEWS RELATING TO THE CONCEPTUAL PLAN. IF IT IS A MAJOR ACTIVITY, AS THE PLANNING ADVANCES INTO SPECIFIC PROPOSALS, THERE MAY BE A SECONDARY REVIEW RELATED TO THAT NARROWER PROPOSITION, BUT AGAIN WITH AN INCREASINGLY REFINED APPROACH TO IT.

IN TERMS OF OUR OWN OFFICE, THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE, THERE ARE A NUMBER OF THINGS WE HAVE TO DO AND CAN DO. I THINK THAT WE CAN GET INVOLVED AT AN EARLIER STAGE. WE ARE DOING THAT NOW IN THE CONTEXT OF THE REVIEW OF PRODUCTION OF OIL AND GAS IN THE BEAUFORT SEA. IDEALLY, WE SHOULD HAVE APPLIED THE SAME CONCEPT EVEN BEFORE EXPLORATION STARTED, BUT IN THIS CASE WE ARE AT LEAST MOVING IN THE RIGHT WAY ON QUESTIONS RELATED TO PRODUCTION. AT AN EARLY STAGE IN OUR ASSESSMENT WE HAVE TO DETERMINE THE ISSUES THAT SHOULD BE DECIDED IN THE REVIEW, TO BECOME ISSUE-ORIENTED RATHER THAN JUST DEVELOPING A SHOPPING LIST OF RESEARCH TO BE PROVIDED BY INDUSTRY.

I SEE THIS AS AN OPPORTUNITY FOR THE GOVERNMENT, INDUSTRY AND PUBLIC TO COME TOGETHER AND IDENTIFY WHAT ISSUES RELATED TO A PROJECT NEED TO BE EXAMINED, TO REFINE THOSE ISSUES. THIS WOULD ALLOW EVERYONE TO BE CONCENTRATED ON BECOMING MORE FAMILIAR WITH THE FACTORS THAT RELATE TO THE ISSUES. I THINK THAT OUR REVIEW IS GOING TO HAVE TO BE BROAD ENOUGH TO ENCOMPASS SOCIOECONOMIC IMPACT. OUR EXPERIENCE TO DATE HAS BEEN THAT WHILE NATIONAL ORGANIZATIONS AND PEOPLE ACROSS THE COUNTRY TEND TO MAINTAIN A FAIRLY HIGH LEVEL OF INTEREST IN ENVIRONMENTAL PROTECTION, AS ONE GETS CLOSER AND CLOSER TO THE AREA THAT IS GOING TO BE IMPACTED BY PROPOSED DEVELOPMENT, THE CONCERN BECOMES LESS THAT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND MUCH MORE THAT OF SOCIAL IMPACT. SOME OF THE SPEAKERS HAVE MENTIONED THE CONCERNS THAT THE LOCAL NORTHERN PEOPLE HAVE. SO THE PROCESS IS OBVIOUSLY WILL HAVE TO DEAL WITH SOCIAL IMPACT AS WELL. IT WOULD REQUIRE A GREAT DEAL OF WORK JUST TO DEVELOP THE

MECHANISM FOR DOING EFFECTIVE ASSESSMENTS OF SOCIAL IMPACT WITHOUT CROSSING OVER THE LINE INTO POLITICAL DECISION-MAKING. THE REVIEW PROCESS WILL ALSO HAVE TO BE GEARED MUCH MORE TO THE DEVELOPMENT OF ASSESSMENTS OF ECOLOGICAL IMPACTS RATHER THAN STRAIGHT ENVIRONMENTAL IMPACTS. ANY DEVELOPMENT PROPOSAL, JUST BY ITS VERY NATURE, IS GOING TO HAVE IMPACTS ON THE ENVIRONMENT. IT ISN'T NECESSARILY GOING TO HAVE MAJOR IMPACTS ON THE ECOLOGY IN THE AREA. WE ARE GOING TO HAVE TO ZERO IN ON THESE ECOLOGICAL PRINCIPLES AND APPLY THEM WITHIN AN ASSESSMENT.

FINALLY, I THINK THAT WE SHOULD CONCEPTUALLY SEE THAT THE PUBLIC HEARING STAGE OF EARP IS THE LAST PART OF THE OVERALL ASSESSMENT PROCESS, THAT IT TAKES PLACE AT A TIME WHEN MOST OF THE QUESTIONS SHOULD HAVE BEEN ANSWERED BY THE COOPERATIVE INVOLVEMENT IN THE PLANNING THAT I MENTIONED EARLIER. A PROCESS OF THIS NATURE, BY INVOLVING GOVERNMENT AT A MUCH EARLIER STAGE OF PLANNING, MATERIALLY ASSISTS THE PARTICIPATION OF ALL LEVELS OF GOVERNMENT THROUGH ONE SET OF PUBLIC HEARINGS. BECAUSE THE PLANNING PROCESS DOESN'T INVOLVE THE JURISDICTIONAL QUESTION, ALL LEVELS OF GOVERNMENT CAN, WITHOUT A GREAT DEAL OF DIFFICULTY, BECOME INVOLVED IN THAT PROCESS. AS I SAY, THE CENTRAL POINT IS THAT WE SHOULD NOT BE TALKING ABOUT STREAMLINING THE APPROVAL PROCESS, BUT STREAMLINING THE PLANNING PROCESS, AND HOW GOVERNMENT AND THE PUBLIC ARE GOING TO FIT INTO THAT ALONGSIDE INDUSTRY.

Pages Choisies

NO. 5

APPROBATION DES PROJETS MAJEURS DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES

LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

EWAN COTTERILL

PRÉSIDENT EXÉCUTIF, BFEEE

1981

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

A L'ARCTIC PETROLEUM OPERATOR'S ASSOCIATION

CONFÉRENCE AU SUJET DE LA MISE EN VALEUR DES CHAMPS

DE PÉTROLE ET DE GAZ DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES

LE POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT (I)

Ewan R. Cotterill, Président du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, 13ième étage, Edifice Fontaine, Hull, Québec, Canada, K1A 0H3.

Je voudrais entamer la présentation de cet après-midi en énonçant trois principes fondamentaux.

Le premier est que le public continuera à s'intéresser de très près à la protection de l'environnement ainsi qu'aux impacts socio-économiques des projets d'envergure et ce, au niveau tant national que régional.

Le deuxième est que cet intérêt sera en très grande partie porté sur les activités qui auront lieu dans les régions encore inexploitées du Canada, soit le Nord et les océans. Le public a l'impression qu'il n'y a pas encore eu de dommages importants dans ces régions. Il croit donc que nous avons la possibilité d'éviter certaines erreurs qui n'auraient pas dû être commises par le passé. De plus, en raison de la fragilité particulière de ces environnements, on a l'impression que les erreurs coûteraient plus cher si elles se produisaient à ces endroits.

Le troisième principe est que le public exigera que le gouvernement et, de plus en plus, les organismes d'intérêt public participent au processus de planification de ces projets d'envergure dès les étapes

initiales, de sorte que les gouvernements puissent tenir compte des opinions de la population concernant les problèmes environnementaux et les impacts sociaux.

En fait, ce qui doit être simplifié, ce n'est pas le processus d'approbation, mais le processus de planification. Il ne faut pas oublier qu'il y a une suite logique dans l'exécution d'un projet qu'une entreprise ébauche en se basant sur des recherches. Cette suite comporte les étapes suivantes: conception initiale, planification générale, planification détaillée, approbation, réalisation et finalement, contrôle. Chacune de ces étapes nécessite une décision et constitue un point où le gouvernement et la population peuvent intervenir. Traditionnellement, cependant, le gouvernement n'a jamais eu la possibilité d'entrer en jeu avant l'étape de l'approbation, soit celle où les organismes du gouvernement appliquent les règlements en accordant ou non l'autorisation de réaliser le projet. Cette étape se situe, bien entendu, à la fin du processus de planification.

Le problème c'est que, à ce niveau-là, on ne tient plus compte des préoccupations générales du gouvernement et du public. Cette étape vise l'application de règlements qui sont en fait assez restreints, touchent à des points très précis et sont conçus par rapport aux impératifs concernant l'hygiène et la sécurité ou pour assurer la conformité à une politique gouvernementale particulière. Elle ne permet pas d'effectuer l'examen complet souhaité par le public pas plus

qu'elle ne permet d'offrir la possibilité d'influer sur les décisions au niveau de la planification, car elles ont déjà été prises au cours des étapes précédentes. En outre, c'est à ce stade que les modifications proposées posent le plus de problèmes à l'entreprise, étant donné que cette dernière a déjà terminé la planification du projet et qu'elle désire habituellement procéder à sa réalisation le plus tôt possible. Devant cet état de fait, les gouvernements ont décidé d'intervenir plus tôt dans le processus de planification en mettant en place des mécanismes d'évaluation environnementale. Le processus fédéral d'examen des évaluations environnementales est un de ces mécanismes.

Malheureusement, les gouvernements se sont quelquefois engagés trop tard dans le processus, ce qui a fréquemment causé des conflits avec les activités des organismes chargés d'accorder les autorisations. Il ne fait aucun doute que cela déconcerte le public.

Il y a un certain nombre de difficultés, également, à tenter d'effectuer un examen ou une évaluation environnementale au stade de l'approbation. En effet, à ce stade, il est impossible d'aider à améliorer la qualité de la planification ou des décisions, étapes déjà franchies. Le gouvernement et le public, le cas échéant, sont presque automatiquement mis dans une position où ils ne peuvent que réagir, et souvent de façon négative, face aux propositions de l'entreprise, ce qui a pour effet de mettre celle-ci sur la défensive. En effet, tout

le travail est déjà fait; elle a élaboré le projet puis l'a soumis à l'examen minutieux du public et doit maintenant le défendre. En d'autres mots, l'évaluation environnementale survient lorsque le projet est pratiquement coulé dans le bronze. Cela ne laisse à l'organisme public chargé de l'examen du projet qu'un nombre extrêmement limité de possibilités. Il n'y en a en fait que trois: allez-y; arrêtez tout; ou reprenez votre projet, transformez-le et revenez nous voir dans trois ou quatre ans. Ni l'une ni l'autre de ces trois options n'est satisfaisante du point de vue de l'industrie; ça l'est encore moins en ce qui concerne les préoccupations du public.

La solution, je crois, réside dans l'élaboration d'un mécanisme qui permettrait au gouvernement et aux organismes d'intérêt public de participer beaucoup plus tôt à l'élaboration du projet et qui leur permettrait également de participer aux décisions quant aux priorités de recherche. Les ateliers de l'Arctic Petroleum Operators Association, réunissant des membres du gouvernement et de l'industrie, sont un pas dans la bonne direction; cependant, le public devrait également être invité à participer. (On a procédé de la même façon pour l'Etude du milieu marin de l'est de l'Arctique.) A ce stade, les décisions concernant la recherche fondamentale doivent être prises en collaboration. Cette recherche devrait se faire conformément à la politique gouvernementale, dans un cadre qui devrait être précisé. L'entreprise devrait présenter son projet de la façon la plus complète et la plus large possible. Elle devrait en définir la portée et

l'ampleur et en énumérer tous les aspects et non pas seulement le programme humain ou les détails de la production. Ce faisant, l'entreprise devrait utiliser de façon plus efficace ses propres ressources humaines oeuvrant dans le domaine social et environnemental.

Au gouvernement, on a quelquefois l'impression que le rôle des personnes s'occupant des questions sociales, économiques et environnementales dans les grandes compagnies pétrolières est de prévoir les attaques dont ces dernières pourraient faire l'objet lors d'un examen public et de se préparer à y répondre plutôt que d'évaluer dès le début les possibilités qui s'offrent à l'entreprise et de prendre les meilleures décisions possibles. Je suis convaincu que le personnel chargé de la question environnementale dans une entreprise a un rôle aussi important à jouer face aux décisions à prendre que les personnes qui s'occupent de l'aspect économique, de l'évaluation technologique ou de tout autre aspect d'un projet. On ne s'attendrait pas, par exemple, à ce que le travail du vice-président à la mise en marché soit limité à la vente d'un produit et à ce qu'il ne communique pas avec le personnel oeuvrant dans le domaine de la recherche et du développement pour déterminer la nature de ce produit, en se basant sur ses propres études de marché. Je crois que l'on devrait accorder beaucoup plus d'importance au rôle des sociologues et des environnementalistes engagés par les entreprises.

Après avoir établi qu'il existe une recherche fondamentale, une politique gouvernementale et un plan assez complet, il y aurait l'examen par étape. Cet examen devrait se faire au début du processus et porter sur les idées; il pourrait concerner une région précise où l'on se propose de créer une industrie particulière ou une région géographique assez étendue où l'on compte réaliser des travaux. Il devrait avoir pour objet de favoriser, relativement tôt, une approbation en principe sur les questions environnementales ou sociales. Je ne parle pas ici d'une approbation en principe au niveau politique; je parle d'une approbation basée sur une évaluation des facteurs environnementaux et sociaux reliés à un projet dans une région particulière et sur les conclusions tirées quant à son acceptabilité globale.

Rendue à ce stade, l'entreprise pourrait procéder à une planification plus détaillée en étant relativement sûre que le gros du projet ne sera pas remis en question, et le gouvernement serait en mesure de voir s'il n'y aurait pas lieu de modifier le cadre de sa politique.

On arriverait finalement au stade de l'approbation. Les organismes chargés de l'examen du projet pourraient effectuer leur travail de façon plus efficace en concentrant leurs efforts sur les domaines plus restreints pour lesquels ils ont été mandatés et qui sont de leur compétence technique. Je crois que cette approche permettrait de simplifier considérablement le processus. Selon l'importance et la

portée du projet, il pourrait n'y avoir qu'une série d'examens publics. Dans le cas d'un projet d'envergure, il pourrait y avoir, à mesure que les propositions deviennent de plus en plus précises, un deuxième examen portant sur des aspects précis, dans un cadre précis.

Pour ce qui est du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, il y a un certain nombre de choses qu'il peut faire. Je crois en effet que nous pouvons nous engager plus tôt dans le processus. C'est d'ailleurs ce que nous faisons à l'heure actuelle dans le cas du projet de production de gaz et de pétrole dans la mer de Beaufort. Idéalement, il nous aurait fallu intervenir avant même que l'exploration ait commencé, mais nous nous dirigeons au moins dans la bonne direction en ce qui concerne les questions reliées à la production. Dès le début de notre évaluation, nous devons déterminer les points sur lesquels nous devrons prendre des décisions au cours de l'examen, c'est-à-dire orienter notre démarche en fonction des problèmes plutôt que de nous limiter à dresser une liste des recherches qui devront être effectuées par l'entreprise.

Je crois que cette façon de procéder fournirait au gouvernement, à l'entreprise et au public l'occasion de travailler ensemble en vue de déterminer les aspects du projet qui doivent être étudiés. Elle permettrait à tout le monde de se familiariser avec les facteurs reliés à ces aspects. Je crois que notre examen devrait être assez large pour comprendre l'impact socio-économique. D'après les expériences que nous

avons vécues jusqu'à maintenant, nous nous apercevons que, bien que les organismes nationaux et la population canadienne tendent à conserver un intérêt assez soutenu pour la protection de l'environnement, les habitants de la région qui sera touchée par le projet présenté, s'intéressent beaucoup plus à l'impact social du projet qu'à la protection de l'environnement. Certains conférenciers ont parlé des inquiétudes exprimées par les résidents du Nord. Il est donc évident qu'il faudra, à l'intérieur du processus, également tenir compte de l'aspect social. Il faudra cependant une somme énorme de travail pour mettre sur pied le mécanisme nécessaire à l'évaluation efficace des impacts sociaux sans déborder dans le domaine des décisions politiques. Le processus d'examen devra aussi porter beaucoup plus sur l'évaluation des incidences écologiques que sur les incidences strictement environnementales. N'importe quel projet présenté aura des répercussions sur l'environnement, mais n'aura pas nécessairement un impact considérable sur l'écologie de la région. Nous devrons nous concentrer sur ces principes écologiques et les appliquer.

En dernier lieu, je crois que nous devrions voir à ce que l'étape des réunions publiques du processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement constitue la dernière phase du processus global d'évaluation, qu'elle survienne au moment où on a trouvé réponse à la plupart des questions grâce au travail de planification effectué en collaboration dont j'ai parlé plus tôt. En permettant au gouvernement d'intervenir dès les premières étapes de planification, un processus de

cette nature favorise matériellement la participation de tous les ordres de gouvernement au cours d'une seule série de réunions publiques. Comme la question de compétence n'entre pas dans le processus de planification, tous les gouvernements peuvent, sans trop de difficultés, s'engager dans le processus. Comme je l'ai dit, la question importante n'est pas de simplifier le processus d'approbation, mais plutôt le processus de planification et de déterminer comment le gouvernement et le public peuvent être intégrés à ce processus.